

A-1056-82

A-1056-82

Okanagan Helicopters Ltd., Wescan Resource Equipment Ltd., and The Resource Service Group Ltd. (Appellants)

v.

Canadian Transport Commission (Respondent)

and

Sealand Helicopters Ltd. (Intervenant)

Court of Appeal, Urie, Ryan JJ. and Kelly D.J.—
Toronto, December 1; Ottawa, December 24,
1982.

Aeronautics — 65% of Okanagan shares transferred from B.C. numbered corporation to parent, Wescan — After second transaction, shares to be held 17% by Wescan, 34% by its parent RSG and 49% by United, and English company — CTC concluding change of control of Okanagan effected in both transactions — First transaction effected change of "legal control"; second would give plurality shareholder "at least joint effective control" — Notice required under s. 22 of Regulations — CTC having jurisdiction to examine transactions because Okanagan an "air carrier" as per s. 9(1) of Aeronautics Act — Meaning of "control" in s. 14(1)(l) of Act and in Regulations — Legal, de jure control by virtue of ownership of majority of voting shares vs. effective, de facto control notwithstanding ownership of less than majority — "Control" to be interpreted in light of statutory context — Amendments contemporaneous to enactment of present s. 14(1)(l) attaching restrictive, de jure definition to ss. 15.1, 16, by reference to Canada Business Corporations Act — Inference that Parliament intended more comprehensive, de facto definition for s. 14(1)(l), enabling CTC to exercise s. 10(1)(b) jurisdiction — De facto encompasses legal control — Vote would produce same result whether shares give de facto or de jure control — Appeal dismissed — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 9(1), 10(1)(b),(2), 14(1)(l) (as am. by S.C. 1976-77, c. 26, s. 2(2)), 15.1 (enacted by S.C. 1976-77, c. 26, s. 3); 16 (as am. by S.C. 1976-77, c. 26, s. 4(1)) — Air Carrier Regulations, C.R.C., c. 3, ss. 21, 22 — Canada Business Corporations Act, S.C. 1974-75-76, c. 33, s. 2(3) (as am. by S.C. 1978-79, c. 9, s. 2(5)) — Income Tax Act, R.S.C. 1952, c. 148, s. 39 (as am. by S.C. 1960, c. 43, s. 11) — The Public Utilities Board Act, R.S.A. 1970, c. 302, s. 2(i).

Judicial review — Statutory appeals — Aeronautics — CTC deciding each of two transactions effected change of control of air carrier — Meaning of "control" in s. 14(1)(l) of Act and in Regulations question of law — Court lacking jurisdiction on questions of fact, including: existence of "con-

Okanagan Helicopters Ltd., Wescan Resource Equipment Ltd. et The Resource Service Group Ltd. (appelantes)

c.

Commission canadienne des transports (intimée)

et

Sealand Helicopters Ltd. (intervenante)

Cour d'appel, juges Urie et Ryan, juge suppléant
Kelly—Toronto, 1^{er} décembre; Ottawa, 24 décem-
bre 1982.

Aéronautique — Transfert de 65% des actions d'Okanagan, détenues par une société à numéro de C.-B., à sa société mère, Wescan — Après une seconde opération, 17% des actions sont détenues par Wescan, 34% par sa société mère RSG et 49% par United, une société anglaise — La CCT a conclu qu'il y a eu transfert de contrôle d'Okanagan dans les deux opérations — La première opération a transféré le «contrôle juridique»; la seconde opération a donné à l'actionnaire majoritaire «au moins un contrôle conjoint de fait» — Avis requis en vertu de l'art. 22 du Règlement — La CCT est compétente pour connaître des opérations car Okanagan est un «transporteur aérien» au sens de l'art. 9(1) de la Loi sur l'aéronautique — Sens de «contrôle» à l'art. 14(1)(l) de la Loi et dans le Règlement — Contrôle de jure que donne la propriété de la majorité des actions votantes par opposition au contrôle de facto, qui existe même avec la propriété de moins de la majorité de ces actions — «Contrôle» doit être interprété selon le contexte de la loi — Les modifications apportées à la Loi en même temps qu'a été adopté le texte actuel de l'art. 14(1)(l), ont ajouté aux art. 15.1 et 16 une définition restrictive du contrôle de jure qui doit se déterminer conformément à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes — On doit conclure que le législateur fédéral a entendu donner un sens plus large à la définition de «contrôle» à l'art. 14(1)(l), permettant à la CCT d'exercer la compétence que lui attribue l'art. 10(1)(b) — Le contrôle de facto comprend le contrôle juridique — Le résultat d'un vote serait le même que les actions accordent à leur détenteur un contrôle de facto ou un contrôle de jure — Appel rejeté — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 9(1), 10(1)(b),(2), 14(1)(l) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 26, art. 2(2)), 15.1 (édicé par S.C. 1976-77, chap. 26, art. 3), 16 (mod. par S.C. 1976-77, chap. 26, art. 4(1)); 1978-79, chap. 9, art. 1(3)) — Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C., chap. 3, art. 21, 22 — Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, S.C. 1974-75-76, chap. 33, art. 2(3) (mod. par S.C. 1978-79, chap. 9, art. 2(5)) — Loi de l'impôt sur le revenu, S.R.C. 1952, chap. 148, art. 39 (mod. par S.C. 1960, chap. 43, art. 11) — The Public Utilities Board Act, R.S.A. 1970, chap. 302, art. 2(i).

Contrôle judiciaire — Appels prévus par la loi — Aéronautique — La CCT a décidé que chacune des deux opérations a entraîné le transfert du contrôle du transporteur aérien — Le sens de «contrôle» dans l'art. 14(1)(l) de la Loi et dans le Règlement est une question de droit — La Cour n'est pas

trol"; occurrence of "change of control"; reasoning of CTC; identity of "public interest" — Decision untouchable if CTC gives reasonable interpretation and if supporting evidence exists — CTC's decision consistent with Court's finding that "control" has comprehensive, de facto meaning — Whether CTC applied correct test in deciding first transaction effected change of "legal control" — De facto encompasses legal control — Vote would produce same result whether shares give de facto or de jure control — Appeal dismissed — *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 9(1), 10(1)(b), 14(1)(l) (as am. by S.C. 1976-77, c. 26, s. 2(2)) — *Air Carrier Regulations*, C.R.C., c. 3, ss. 21, 22 — *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17 (as am. by R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)).

RSG wholly owned Wescan, which in turn owned a B.C. numbered company. Initially, the latter held 65% of the shares of the air carrier Okanagan, with the balance being held by RSG. The first transaction then occurred. In it, the 65% of Okanagan held by the B.C. numbered company was transferred to Wescan. Wescan, RSG, and Okanagan entered into an agreement with United, a company having its registered office in England. This agreement was with respect to a second transaction, which would have resulted in the ownership of Okanagan being distributed as follows: 49% to United; 34% to RSG; 17% to Wescan. United was to have a financial interest in Okanagan in addition to that represented by its shareholdings, and was also to enjoy certain other rights pertaining to the transfer of Okanagan's shares and the direction of Okanagan. Sealand, a Canadian air carrier, filed a complaint with the CTC, which prompted the Commission to conduct investigations. These resulted in a decision by the CTC that each of the two transactions had effected, or would effect, a "change of control" of Okanagan, within the meaning of section 21 of the *Air Carrier Regulations*, and that notice of each transaction was therefore required to be given under section 22. According to the reasons which the CTC subsequently provided, the first transaction had produced a change in the "legal control" of Okanagan, while the second would have given "at least joint effective control" of that company to United. Leave to appeal the CTC decision was granted.

Held, the appeal should be dismissed. It is uncontested that Okanagan is an "air carrier" within the meaning of subsection 9(1) of the *Aeronautics Act*. Therefore, pursuant to subsection 10(2) and paragraph 14(1)(l) of the Act, the CTC had jurisdiction to examine the transactions. The key matter is the meaning to be ascribed to the word "control", as used in paragraph 14(1)(l) and in the Regulations. The alternative definitions are: (1) legal, *de jure* control, being control by virtue of the ownership of a majority of the voting shares; and (2) effective, *de facto* control, being control notwithstanding that less than a majority of voting shares is owned. Since neither the Act nor the Regulations define the word, its meaning must be determined by reference to legal principles, the statutory context,

compétente pour connaître des questions de fait, notamment: l'existence ou non du «contrôle», le «changement de contrôle», le raisonnement de la CCT et l'identification de l'«intérêt public» — La décision de la CCT est inattaquable dans la mesure où elle interprète raisonnablement la Loi et où il existe des preuves à l'appui de ses conclusions — La décision de la CCT est compatible avec la conclusion de la Cour selon laquelle «contrôle» a le sens large de contrôle de facto — La CCT a-t-elle appliqué le critère approprié en concluant que la première opération avait transféré le «contrôle juridique»? — Le contrôle de facto comprend le contrôle juridique — Le résultat d'un vote serait le même que les actions accordent à leur détenteur un contrôle de facto ou un contrôle de jure — Appel rejeté — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3, art. 9(1), 10(1)(b), 14(1)(l) (mod. par S.C. 1976-77, chap. 26, art. 2(2)) — Règlement sur les transporteurs aériens, C.R.C., chap. 3, art. 21, 22 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, chap. N-17 (mod. par S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)).

RSG possédait toutes les actions de Wescan qui, de son côté, était propriétaire d'une société à numéro, constituée en Colombie-Britannique. Au début, cette dernière détenait 65 % des actions du transporteur aérien Okanagan, dont le reste des actions était détenu par RSG. C'est alors qu'est intervenue une première opération qui a abouti au transfert de 65 % des actions d'Okanagan, détenues par la société à numéro de C.-B., à Wescan. Wescan, RSG et Okanagan ont ensuite conclu une entente avec United, une société ayant son siège social en Angleterre. Cette entente avait trait à une seconde opération par laquelle le droit de propriété sur Okanagan aurait été réparti comme suit: 49 % à United, 34 % à RSG et 17 % à Wescan. United devait posséder d'autres intérêts financiers dans Okanagan en plus de ceux résultant de ses actions, et devait également bénéficier de certains droits relatifs au transfert des actions et à l'administration d'Okanagan. Sealand, un transporteur aérien canadien, a déposé une plainte à la CCT, qui a procédé à une enquête. Cette enquête a amené la CCT à conclure que chacune des deux opérations a eu pour résultat, ou aurait pour résultat, un «changement de contrôle» d'Okanagan, au sens de l'article 21 du *Règlement sur les transporteurs aériens* et que, par conséquent, il fallait, conformément à l'article 22, donner un avis de chacune des opérations. Selon les motifs fournis ultérieurement par la CCT, la première opération avait entraîné le transfert du «contrôle juridique» d'Okanagan, alors que la seconde opération aurait fait bénéficier United «au moins d'un contrôle conjoint de fait» de cette société. La permission d'interjeter appel de la décision de la CCT a été accordée.

Arrêt: l'appel devrait être rejeté. Il est constant que Okanagan est un «transporteur aérien» au sens du paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'aéronautique*. La CCT était donc compétente, en vertu du paragraphe 10(2) et de l'alinéa 14(1)(l), pour connaître des opérations effectuées. Le point principal en litige est le sens qu'il faut donner au terme «contrôle» à l'alinéa 14(1)(l) et dans le Règlement. Il peut être défini comme suit: (1) contrôle *de jure*, c'est-à-dire celui que donne la propriété de la majorité des actions votantes et (2) contrôle *de facto*, c'est-à-dire celui qui existe avec la propriété de moins de la majorité des actions votantes. Étant donné que ni la Loi ni son Règlement d'application ne définissent le terme «contrôle», son sens doit être établi en ayant recours aux principes généraux du droit, au contexte

and the factual elements of actual control. Its meaning is thus a question of law. By contrast, whether "control" exists, whether there has been a "change of control", the reasoning upon which the CTC decides these points, and the identity of the "public interest" (referred to in paragraph 10(1)(b)), are all questions of fact. Under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, the Court has power to examine only questions of law and questions of jurisdiction; therefore, if the CTC has given the word "control" a reasonable definition, and if there was evidence to support the CTC's decision regarding the change and existence of "control" (as defined by the CTC), the Court cannot interfere with the decision. Now, the present form of paragraph 14(1)(l) was enacted by the same amending legislation which made other additions to the *Aeronautics Act*. By these other additions, "control" was defined for the purposes of sections 15.1 and 16, as control "determined pursuant to the *Canada Business Corporations Act*". The latter statute employs a restrictive, *de jure* definition, based on ownership of shares which confer certain voting majorities. The amending legislation did not attach the *CBCA* definition to paragraph 14(1)(l). Consequently, it must be inferred that Parliament intended the term "control" to have a more comprehensive, *de facto* meaning in that paragraph. This would leave the CTC free to exercise its jurisdiction under paragraph 10(1)(b), whereby the Commission is empowered to inquire into any matter if the public interest appears so to require. The decision of the CTC was consistent with such an interpretation. Hence it cannot be set aside by the Court. True, the CTC's conclusion regarding the first transaction was that there had been a change of legal control, and one may thus ask whether the CTC applied the correct test to that transaction. The concept of *de facto* control may, however, be regarded as encompassing the more limited idea of legal control. Whether the controlling party's shares give it *de facto* control or *de jure* control, the result of a vote on a given issue would be the same.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission, [1978] 1 S.C.R. 61.

CONSIDERED:

Buckerfield's Ltd. et al. v. Minister of National Revenue, [1965] 1 Ex.C.R. 299; 64 DTC 5301; *Atco Ltd. et al. v. Calgary Power Ltd., et al.*, [1982] 2 S.C.R. 557, affirming (1980), 117 D.L.R. (3d) 332; 24 A.R. 300 (C.A.); *Alleghany Corporation et al. v. Breswick & Co. et al.*, 353 U.S. 151 (1957).

REFERRED TO:

Minister of National Revenue v. Dworkin Furs (Pembroke) Limited, et al., [[1967] S.R.C. 223]; 67 DTC 5035; *Rochester Telephone Corp. v. United States et al.*, 307 U.S. 125 (1939).

COUNSEL:

J. C. Major, Q.C. and *M. Feldman* for appellants.
D. J. E. Scott and *S. Watt* for respondent.
W. F. Clark for intervenant.

de la loi et aux éléments de contrôle existant dans les faits. Le sens qu'il faut lui donner est donc une question de droit. Par contraste, la question de savoir si le «contrôle» existe ou non et s'il y a effectivement eu un «changement de contrôle», le raisonnement suivi par la CCT pour trancher ces questions, et l'identification de l'«intérêt public» (mentionné à l'alinéa 10(1)b)) sont des questions de fait. En vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, la Cour ne peut connaître que des questions de droit et des questions de compétence. Donc, dans la mesure où la CCT a donné au terme «contrôle» une définition raisonnable et où il existait des preuves appuyant ses conclusions relatives au changement et à l'existence d'un «contrôle» (tel que défini par la CCT), la Cour ne peut intervenir. L'alinéa 14(1)l) dans sa forme actuelle a été adopté par la loi modificative qui a ajouté certaines autres dispositions à la *Loi sur l'aéronautique*. Ces dispositions prévoyaient qu'aux fins des articles 15.1 et 16, le terme «contrôle» se «détermine conformément à la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*». Cette dernière loi utilise une définition étroite, fondée sur la propriété des actions donnant la majorité. La loi modificative n'a pas lié la définition contenue dans la *LSCC* et l'alinéa 14(1)l). On doit donc en déduire que, dans cet alinéa, le législateur fédéral a entendu donner au terme «contrôle» un sens plus large de contrôle *de facto*. Cela permettrait à la CCT d'exercer la compétence que lui confère l'alinéa 10(1)b), par lequel la Commission est habilitée à examiner toute question lorsque cela paraît être dans l'intérêt public. La décision de la CCT était compatible avec une telle interprétation, et c'est pourquoi la Cour ne peut l'annuler. Il est vrai que la CCT a conclu, en ce qui concerne la première opération, qu'il y avait eu un transfert du contrôle juridique, et l'on peut se demander si la CCT a, dans ce cas, appliqué le critère approprié. On peut toutefois considérer que le concept de contrôle *de facto* comprend l'idée plus étroite de contrôle juridique. Le résultat d'un vote serait le même que les actions accordent à une partie un contrôle *de facto* ou un contrôle *de jure*.

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. La Commission canadienne des transports, [1978] 1 R.C.S. 61.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Buckerfield's Ltd. et al. v. Minister of National Revenue, [1965] 1 R.C.É. 299; 64 DTC 5301; *Atco Ltd. et autre c. Calgary Power Ltd., et autres*, [1982] 2 R.C.S. 557, confirmant (1980), 117 D.L.R. (3d) 332; 24 A.R. 300 (C.A.); *Alleghany Corporation et al. v. Breswick & Co. et al.*, 353 U.S. 151 (1957).

DÉCISIONS CITÉES:

Minister of National Revenue v. Dworkin Furs (Pembroke) Limited, et al., [[1967] R.C.S. 223]; 67 DTC 5035; *Rochester Telephone Corp. v. United States et al.*, 307 U.S. 125 (1939).

AVOCATS:

J. C. Major, c.r. et *M. Feldman* pour les appelantes.
D. J. E. Scott et *S. Watt* pour l'intimée.
W. F. Clark pour l'intervenante.

SOLICITORS:

Herridge, Tolmie, Ottawa, for appellants.

D. J. E. Scott (Legal Services, Canadian Transport Commission), Ottawa, for respondent. ^a

Hamilton, Torrance, Stinson, Campbell, Nobbs & Woods, Toronto, for intervenant.

PROCUREURS:

Herridge, Tolmie, Ottawa, pour les appelantes.

D. J. E. Scott (Contentieux, Commission canadienne des transports), Ottawa, pour l'intimée.

Hamilton, Torrance, Stinson, Campbell, Nobbs & Woods, Toronto, pour l'intervenante. ^b

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendu par

URIE J.: This is an appeal from a decision of the Air Transport Committee ("ATC") of the Canadian Transport Commission ("CTC"), pursuant to leave granted by this Court, that a change in control in the appellant Okanagan Helicopters Ltd. ("Okanagan") had occurred within the meaning of section 21 of the *Air Carrier Regulations*, C.R.C., c. 3 ("the Regulations"), and that, accordingly, the provisions of section 22 of the Regulations requiring a determination by the ATC as to whether or not the transaction would unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest would have to be complied with. ^c

LE JUGE URIE: La Cour a autorisé l'appel d'une décision du Comité des transports aériens («CTA») de la Commission canadienne des transports («CCT»), selon laquelle il y a eu un changement de contrôle de l'appelante Okanagan Helicopters Ltd. («Okanagan»), au sens de l'article 21 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, C.R.C., chap. 3 («le Règlement»), entraînant l'obligation de se conformer aux dispositions de l'article 22 du Règlement qui exigent que le CTA détermine si l'opération pourrait réduire indûment la concurrence ou porter autrement préjudice à l'intérêt public. ^d

Before referring to the factual background of the case, it would be useful to set out the relevant provisions of the statute, the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, and of the Regulations. The jurisdiction of the Air Transport Committee arises from subsection 10(2) of the *Aeronautics Act* reading as follows: ^e

Avant d'en venir aux faits, il peut être utile d'énoncer les dispositions applicables de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, et de son Règlement d'application. C'est le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'aéronautique* qui attribue au Comité des transports aériens sa compétence; le voici: ^f

10. ...

(2) The Commission may order and require any person to do, forthwith, or within or at any specified time and in any manner prescribed by the Commission so far as it is not inconsistent with this Act, any act, matter or thing that such person is or may be required to do under this Part, or any regulation, licence, permit, order or direction made thereunder by the Commission and may forbid the doing or continuing of any act, matter or thing that is contrary to this Part or any such regulation, licence, permit, order or direction and, for the purposes of this section, has full jurisdiction to hear and determine all matters, whether of law or fact. ^g

10. ...

(2) La Commission peut ordonner et prescrire à toute personne d'accomplir immédiatement, ou dans tel délai ou à telle époque qu'elle fixe, et de la manière qu'elle détermine, en tant qu'il ne s'y trouve rien d'incompatible avec la présente loi, tout acte ou chose que cette personne est ou peut être tenue d'accomplir sous l'autorité de la présente Partie ou de tout règlement, licence, permis, ordonnance ou directive que la Commission a établie sous l'autorité de cette Partie; et elle peut aussi interdire l'accomplissement ou la continuation de tout acte ou chose contraire à la présente Partie ou à l'un de ces règlements, licences, permis, ordonnances ou directives et, aux fins du présent article, elle a pleine juridiction pour entendre et juger toute question tant de droit que de fait. ^h

The jurisdiction of the Canadian Transport Commission to enact section 21 of the Regulations ⁱ

Le pouvoir de la Commission canadienne des transports d'adopter l'article 21 du Règlement lui ^j

stems from paragraph 14(1)(l) [as am. by S.C. 1976-77, c. 26, subs. 2(2)], which reads as follows:

14. (1) The Commission may make regulations

(l) prohibiting the change of control, transfer, consolidation, merger or lease of commercial air services or of any air carrier except subject to such conditions as may by such regulations be prescribed;

The relevant portion of section 21 and subsections 22(1) and (4) of the Regulations are the pertinent statutory provisions, and they read as follows:

21. No person shall enter into a transaction that is intended to or would result in a change of control . . . of any commercial air service or of any air carrier unless he complies with section 22.

22. (1) Any person who proposes to enter into a transaction described in section 21 shall give notice of such proposed transaction to the Committee.

(4) The Committee may, following receipt of notice of a transaction described in section 21, require the person referred to in subsection (1) to file with the Secretary such information and documents as will enable the Committee to determine whether the transaction will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

The transactions which resulted in the making of the order by the ATC which is here under attack are somewhat complicated.

The appellant The Resource Service Group Ltd. ("RSG") is a public company, the shares of which are listed on both the Toronto and Montreal Stock Exchanges. The appellant Wescan Resource Equipment Ltd. ("Wescan") is an Alberta company which is a wholly-owned subsidiary of RSG.

246455 British Columbia Limited ("B.C. Company") was incorporated in British Columbia as a wholly-owned subsidiary of Wescan. The purpose of incorporation was to enable the company to hold approximately 65% of the issued and outstanding shares of the appellant Okanagan. Okanagan is a British Columbia company. The balance of the issued and outstanding shares of Okanagan were held by RSG.

The first transaction, which was described by the appellants as being an internal "housekeeping" matter, resulted in the 65% of Okanagan held by the B.C. Company being transferred to its parent, Wescan.

est conféré par l'alinéa 14(1)l) [mod. par S.C. 1976-77, chap. 26, par. 2(2)] que voici:

14. (1) La Commission peut établir des règlements

l) interdisant le changement de contrôle, le transfert, l'unification, la fusion ou la location de services aériens commerciaux ou de tout transporteur aérien, sauf aux conditions que ces règlements peuvent déterminer;

Voici la partie applicable de l'article 21 et les paragraphes 22(1) et (4) du Règlement qui sont en cause:

21. Doit se soumettre aux conditions visées à l'article 22, quiconque entend se livrer à une opération dont le but est, ou dont résulterait un changement de contrôle financier . . . d'un service aérien commercial ou d'un transporteur aérien.

22. (1) Toute personne qui se propose de se livrer à une des opérations décrites à l'article 21 doit donner avis de ce projet au Comité.

(4) Le Comité peut, sur réception d'un avis d'opération décrite à l'article 21, exiger de la personne dont il est question au paragraphe (1) qu'elle dépose chez le Secrétaire les informations ou documents de nature à permettre au Comité de déterminer si l'opération pourrait réduire indûment la concurrence ou porter autrement préjudice à l'intérêt public.

Les opérations qui ont suscité l'ordonnance du CTA, dont appel, sont assez compliquées.

L'appelante, The Resource Service Group Ltd. («RSG»), est une société ouverte dont les actions sont cotées tant à la bourse de Toronto qu'à celle de Montréal. L'appelante Wescan Resource Equipment Ltd. («Wescan») est une société albertaine, filiale en propriété exclusive de RSG.

246455 British Columbia Limited («B.C. Company») a été constituée en Colombie-Britannique comme filiale en propriété exclusive de Wescan. L'objet de sa constitution était de permettre à la société de détenir environ 65 % des actions émises et en circulation de l'appelante Okanagan. Okanagan est une société de Colombie-Britannique. C'est RSG qui détenait le reste des actions émises et en circulation d'Okanagan.

La première opération, que les appelantes ont décrite comme une affaire interne, une affaire «maison», a abouti au transfert de 65 % des actions d'Okanagan, détenues par B.C. Company, à Wescan, la société mère.

The second transaction arose from an agreement dated October 7, 1982, between United Helicopters Limited ("United"), a company having its registered office at Surrey, England, on the one part, and RSG, Wescan and Okanagan on the other part. Pursuant thereto, United subscribed for 661,053 ordinary shares of Okanagan for the aggregate sum of \$9,800,000 and for 11,000 12½% cumulative, redeemable preference shares for an aggregate consideration of \$11,000,000. As a result of these transactions, United is to become the owner of 49% of Okanagan and the balance thereof is to be owned, as to approximately 34%, by RSG and, as to 17%, by Wescan.

Apparently, as the result of a complaint filed by the intervenant Sealand Helicopters Ltd. ("Sealand"), a company incorporated pursuant to the *Canada Business Corporations Act* [S.C. 1974-75-76, c. 33] and a licensed air carrier, the Secretary of the CTC on September 17, 1982, requested certain information from Okanagan in regard to the first transaction. As a result, Okanagan was directed by the ATC to provide it with copies of all agreements which might effect any changes in the control or operations of Okanagan. It required confirmation that control of Okanagan remained in the B.C. Company.

As a result of its investigations, the CTC also, apparently, learned of the second transaction and, as a result, the order was made by the CTC on October 7, 1982, which is the subject-matter of this appeal. The relevant portions of the decision conveyed by telex to the solicitors for Okanagan read as follows:

THE AIR TRANSPORT COMMITTEE HAS EXAMINED ALL OF THE DOCUMENTS AND AGREEMENTS AS THEY RELATE TO THE PROPOSED UNITED HELICOPTERS LTD. PURCHASE.

THE PRESENT SHAREHOLDER OF RECORD OF OKANAGAN HELICOPTERS LTD. IS 246455 BRITISH COLUMBIA LTD. THE COMMITTEE NOTES THAT A CHANGE OF CONTROL OF OKANAGAN HELICOPTERS LTD. HAS BEEN EFFECTED FROM 246455 BRITISH COLUMBIA LTD. TO WESCAN RESOURCE EQUIPMENT LTD., ITS PARENT COMPANY. THE PARTIES CONCERNED ARE REQUIRED TO GIVE NOTICE OF THIS TRANSACTION PURSUANT TO SECTION [sic] 21 AND 22 OF THE AIR CARRIER REGULATIONS.

THE COMMITTEE HAS CONCLUDED THAT THE PROPOSED UNITED HELICOPTERS LTD. PURCHASE WILL ALSO RESULT IN A CHANGE OF CONTROL OF OKANAGAN HELICOPTERS LTD. FROM WESCAN RESOURCE EQUIPMENT LTD. TO UNITED HELI-

La seconde opération découlait d'un accord intervenu le 7 octobre 1982 entre United Helicopters Limited («United»), une société ayant son siège social à Surrey (Angleterre), d'une part, et RSG, Wescan et Okanagan d'autre part. United souscrivit alors 661 053 actions ordinaires d'Okanagan pour un montant global de 9 800 000 \$ et 11 000 actions privilégiées rachetables, à 12½ % d'intérêt composé, soit une contrepartie globale de 11 000 000 \$. À l'issue de ces opérations, United devint propriétaire à 49 % d'Okanagan, le restant appartenant pour une part d'environ 34 % à RSG et de 17 % à Wescan.

Le 17 septembre 1982, par suite apparemment d'une plainte portée par l'intervenante Sealand Helicopters Ltd. («Sealand»), une société constituée en vertu de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* [S.C. 1974-75-76, chap. 33; 1978-79, chap. 9, art. 1] et un transporteur aérien titulaire de permis, le Secrétaire de la CCT demanda à Okanagan des renseignements sur la première opération. En conséquence, le CTA demanda à Okanagan de lui fournir copie de toutes les conventions qui pourraient influencer sur le contrôle ou les opérations d'Okanagan et demanda confirmation que le contrôle d'Okanagan restait aux mains de B.C. Company.

Après enquête, la CCT aurait aussi appris l'existence de la seconde opération et aurait rendu l'ordonnance du 7 octobre 1982 qui fait l'objet de l'appel. Voici les passages pertinents de la décision transmise par télex aux avocats d'Okanagan:

[TRADUCTION] LE COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS A EXAMINÉ LES DOCUMENTS ET ACCORDS CONCERNANT LE PROJET D'ACHAT D'UNITED HELICOPTERS LTD.

L'ACTIONNAIRE ACTUELLEMENT INSCRIT COMME PROPRIÉTAIRE D'OKANAGAN HELICOPTERS LTD. EST 246455 BRITISH COLUMBIA LTD. LE COMITÉ NOTE QUE LE CONTRÔLE D'OKANAGAN HELICOPTERS LTD. EST PASSÉ DE 246455 BRITISH COLUMBIA LTD. À WESCAN RESOURCE EQUIPMENT LTD., SA SOCIÉTÉ MÈRE. LES PARTIES EN CAUSE DOIVENT DONNER AVIS DE CETTE OPÉRATION EN VERTU DES ARTICLES 21 ET 22 DU RÈGLEMENT SUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS.

LE COMITÉ A AUSSI CONCLU QUE LE PROJET D'ACHAT D'UNITED HELICOPTERS LTD. AURA ÉGALEMENT POUR EFFET DE FAIRE PASSER LE CONTRÔLE D'OKANAGAN HELICOPTERS LTD. DE WESCAN RESOURCE EQUIPMENT LTD. AUX SOCIÉTÉS

COPTERS LTD., THE RESOURCE SERVICE GROUP LTD. AND WESCAN HELICOPTERS LTD.

ACCORDINGLY THE PARTIES CONCERNED ARE ALSO REQUIRED TO GIVE NOTICE OF THIS TRANSACTION PURSUANT TO SECTION 21 AND 22 OF THE AIR CARRIER REGULATIONS.

REFERENCE CAN BE MADE TO APPENDIX 9 OF THE GUIDE FOR THE PREPARATION OF APPLICATIONS TO DETERMINE WHAT FORMAT THE NOTICES SHOULD TAKE.

At the request of RSG, the CTC, by letter dated October 22, 1982, gave reasons for its conclusion that a change of control of Okanagan had been effected in each of the two transactions. With respect to the first transaction, the CTC found a change of "legal control" of Okanagan had occurred as a result of the transfer of the shares of Okanagan from the B.C. Company to its parent Wescan. With respect to the second transaction, the respondent CTC found that United enjoyed "at least joint effective control of Okanagan", based on the following factors:

In arriving at its conclusion that, in the present case, United Helicopters Ltd. enjoys at least joint effective control of Okanagan Helicopters Ltd., the A.T.C. was influenced by the following factors:

1. The fact that United has also subscribed to all of the preferred shares of Okanagan, representing an additional investment by United in the amount of \$11,000,000. Thus, in terms of the total equity in Okanagan United is by far the largest shareholder in Okanagan, and by far the investor who is assuming the greatest financial risk.

2. The fact that it is a condition of the share purchase agreement that

(a) Okanagan enter into (aircraft) lease agreements with United and

(b) that a shareholders' agreement be executed by The Resource Service Group Ltd., Wescan Resource Equipment Ltd. and United Helicopters Limited.

3. The fact that the aforementioned shareholders' agreement outlines seventeen basic matters which the Board of Directors of Okanagan is incapable of accomplishing without the consent and approval of both United and The Resource Group Ltd. expressed by way of a shareholders' resolution.

4. The fact that the said shareholders' agreement also secures in favour of United an option of first refusal should another shareholder wish to transfer its shares, and in any event also secures in favour of United the right to approve of any other proposed transferee of shares.

5. The additional major financial interest to be held in Okanagan by United via the aircraft lease agreements referred to previously. Okanagan has filed one lease agreement between it as lessee and United as lessor relating to one Sikorsky Model 561N helicopter. Further information submitted by Okanagan discloses that Okanagan and United intend to enter into two additional and similar lease agreements for two more Sikorsky Model 561N helicopters. The lease agreement that has been filed with the Committee provides for a term of seven years and

SUIVANTES: UNITED HELICOPTERS LTD., THE RESOURCE SERVICE GROUP LTD. ET WESCAN HELICOPTERS LTD.

EN CONSÉQUENCE LES PARTIES INTÉRESSÉES DOIVENT AUSSI DONNER AVIS DE CETTE OPÉRATION EN VERTU DES ARTICLES 21 ET 22 DU RÈGLEMENT SUR LES TRANSPORTEURS AÉRIENS.

ON SE REPORTERA À L'ANNEXE 9 DU GUIDE SUR LES INSTRUCTIONS CONCERNANT LES REQUÊTES POUR DÉTERMINER LA FORMULE À SUIVRE POUR LA PRÉSENTATION DE CES AVIS.

À la requête de RSG, la CCT, par lettre du 22 octobre 1982, motiva sa conclusion qu'il y avait eu transfert de contrôle d'Okanagan dans chacune des deux opérations. Dans le cas de la première, la CCT constata qu'il y avait eu transfert du [TRADUCTION] «contrôle juridique» d'Okanagan par suite du transport des actions d'Okanagan de B.C. Company à sa société mère, Wescan. Dans le cas de la seconde, la CCT intimée constata qu'United jouissait [TRADUCTION] «au moins d'un contrôle conjoint de fait d'Okanagan» étant donné les facteurs suivants:

[TRADUCTION] Pour arriver à la conclusion qu'en l'espèce United Helicopters Ltd. a au moins un contrôle conjoint de fait d'Okanagan Helicopters Ltd., le CTA a retenu les facteurs suivants:

1. United a aussi acheté l'ensemble des actions privilégiées d'Okanagan, ce qui représente pour United un investissement supplémentaire de 11 000 000 \$. Ainsi, c'est United qui de loin est l'actionnaire ayant la plus importante participation dans Okanagan et qui est l'investisseur assumant le plus grand risque financier.

2. La convention d'achat des actions est assortie des conditions suivantes:

a) Okanagan contractera des accords de location (d'aéronefs) avec United;

b) il y aura convention d'actionnaires entre The Resource Service Group Ltd., Wescan Resource Equipment Ltd. et United Helicopters Limited.

3. La convention précitée d'actionnaires souligne dix-sept points fondamentaux pour lesquels le conseil d'administration d'Okanagan doit obtenir le consentement et l'approbation d'United et de The Resource Group Ltd. sous forme d'une résolution d'actionnaires.

4. Ladite convention d'actionnaires stipule aussi en faveur d'United un droit de préférence en cas d'offre par un autre actionnaire de cession de ses actions et aussi le droit d'avaliser tout cessionnaire proposé des actions.

5. Les intérêts financiers majeurs que détient en outre United dans Okanagan par le fait des conventions de location d'avions précitées. Okanagan a produit l'une de ces conventions intervenue entre elle, à titre de locataire, et United, à titre de locateur, au sujet d'un hélicoptère Sikorsky modèle 561N. D'autres informations fournies par Okanagan révèlent qu'Okanagan et United ont l'intention de contracter deux autres conventions de location du même genre relativement à deux autres hélicoptères Sikorsky modèle 561N. La convention produite devant le

a cost of \$40,000 (U.S.) per month for the lease of the aircraft. (The Committee notes that the lease agreement states that the aircraft is to be used in Canada or to and from offshore locations in proximity thereto. By letter dated September 30, 1982, Okanagan through its solicitors advised the Committee that the lease agreement would be amended to also permit use of the aircraft in foreign markets.)

6. The fact that United's expertise and facilities will play an influential role in the conduct of Okanagan's business, as evidenced by the following statements made by Okanagan in a document entitled "Summary of Facts Relating to the Transaction":

Okanagan is about to embark on a program of hangar construction at St. John's, Newfoundland and Halifax, Nova Scotia to service offshore oil and gas exploration activities. United has considerable experience in servicing the oil and gas exploration activities in the U.K. North Sea. United's North Sea terminal, hangar and support facility experience would be most helpful to Okanagan in its program in Atlantic Canada.

United's expertise in the areas of foreign market operations, technology and safety in offshore activity will be available to Okanagan (. . .)

Okanagan will improve its purchasing power with foreign manufacturers as a result of its interface with United. Okanagan is currently negotiating with foreign aircraft suppliers for the trade of certain older model types against the purchase of advanced model aircraft to maintain Okanagan's competitive position in the years ahead. United's equipment experience and purchasing power will considerably aid Okanagan in this regard.

Okanagan currently employs aircraft in the Asian markets. As a result of this transaction, Okanagan will have access to United's facilities in Singapore.

It should first be observed that no serious question was raised by any of the parties as to the jurisdiction of the CTC to make the order here attacked. In fact, subsection 10(2) of the *Aeronautics Act*, *supra*, provides the CTC with the jurisdiction to "hear and determine all matters, whether of law or fact". Moreover, paragraph 14(1)(l) of that Act, *supra*, provides the Commission with power to make regulations prohibiting the change of control of "commercial air services or of any air carrier. . . ." "Air carrier" and "commercial air service" are both defined in [subsection 9(1) of] the Act. "Commercial air service" means "any use of aircraft in or over Canada for hire or reward". "Air carrier" means "any person who operates a commercial air service". It is uncontested that Okanagan is an air carrier, so that the jurisdiction of the CTC to examine this transaction appears clear.

Comité stipule une durée de sept ans et un loyer mensuel de 40 000 \$ US. (Le Comité prend acte que la convention stipule que l'appareil doit être utilisé au Canada ou à proximité de ses côtes. Dans une lettre du 30 septembre 1982, Okanagan, par ses conseils juridiques, a fait savoir au Comité que cette convention serait révisée pour permettre d'utiliser l'avion à l'étranger.)

6. L'influence que les experts d'United auront et le rôle que ses installations joueront dans la conduite des affaires d'Okanagan comme le démontre le document intitulé «Résumé des faits portant sur l'opération»:

Okanagan est sur le point d'entreprendre un programme de construction de hangars à St-Jean (Terre-Neuve) et à Halifax (Nouvelle-Écosse) pour desservir ses installations d'exploration pétrolière et gazière offshore. United a acquis une expérience considérable dans ce domaine, au Royaume-Uni, en mer du Nord. L'expérience d'United en matière de terminaux, de hangars et d'installations de soutien, en mer du Nord sera des plus utiles à Okanagan pour ses recherches dans l'Atlantique canadien.

Les experts d'United et leur expérience dans les domaines des opérations à l'étranger, de la technologie et de la sécurité offshore profiteront à Okanagan (. . .)

Okanagan accroîtra son pouvoir d'achat auprès des fabricants étrangers par le fait de ses relations avec United. Okanagan négocie actuellement auprès de fournisseurs étrangers d'aéronefs l'échange de certains vieux appareils contre d'autres plus modernes afin de demeurer concurrentielle dans les années à venir. L'expérience en matière d'équipement et le pouvoir d'achat d'United apporteront une aide considérable à Okanagan à cet égard.

Okanagan a des appareils en service en Asie. Par suite de l'opération, Okanagan aura accès aux installations d'United à Singapour.

Il faut noter tout d'abord qu'aucune des parties n'a sérieusement contesté que la CCT avait compétence pour rendre l'ordonnance attaquée. En fait, le paragraphe 10(2) de la *Loi sur l'aéronautique*, précité, attribue à la CCT la compétence pour «entendre et juger toute question tant de droit que de fait». De plus l'alinéa 14(1)l) précité de la Loi donne à la Commission le pouvoir de prendre un règlement interdisant le changement de contrôle de «services aériens commerciaux ou de tout transporteur aérien. . . .» La Loi définit [dans le paragraphe 9(1)] les termes «transporteur aérien» et «service aérien commercial»: «service aérien commercial» désigne «tout emploi d'aéronef dans les limites ou au-dessus du Canada, moyennant un prix de louage ou une rémunération»; «transporteur aérien» désigne «toute personne qui exploite un service aérien commercial». Il est constant qu'Okanagan est un transporteur aérien et la compétence de la CCT de connaître de l'opération est donc manifeste.

It was the contention of counsel for the appellants that since "control" is not defined in either the *Aeronautics Act* or its Regulations, its meaning must be ascertained by reference to legal principles, the statutory scheme and the factual elements of control in reality. I agree with this submission, so that it seems to me that the meaning to be ascribed to "control" is a question of law, while whether or not there has been "a change of control" within the meaning of the Act and the Regulations is a question of fact. Furthermore, it is undisputed, as I understand it, that the word "control" as used in the Act and Regulations means either legal, *de jure* control—which means control by virtue of the ownership of a majority of the voting shares—or effective, *de facto* control—which means control by virtue of something less than a majority of such shares. It is the determination of the meaning of "control" in the context in which the word is used in the Act and the Regulations, here being examined, which must be made. If the CTC has correctly interpreted the word in the context in which it is used in the Regulations, whether or not there has, in fact, been a change of control is not a matter to be addressed by this Court. That the Court has no jurisdiction on the facts arises by virtue of subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, and amendments thereto [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 65 (Item 32)], which limits an appeal from the CTC to this Court to one upon a question of law or a question of jurisdiction.

The meaning of "control" in corporate law has been considered by the courts on many occasions, usually in the context of a particular statute. In *Buckerfield's Ltd. et al v. Minister of National Revenue*,¹ Jackett P. (as he then was) had to determine the meaning of the word as it was used in the *Income Tax Act*, R.S.C. 1952, c. 148, and amendments thereto [S.C. 1960, c. 43, s. 11], which provided that one corporation was associated with another corporation for the purposes of the Act if "both of the corporations were controlled by the same person or group of persons". At pages 302-303 of the report, President Jackett had this to say:

¹ [1965] 1 Ex.C.R. 299; 64 DTC 5301.

Les avocats des appelantes ont soutenu que, puisque le terme «contrôle» n'est défini ni dans la *Loi sur l'aéronautique* ni dans son Règlement d'application, son sens doit être établi en ayant recours aux principes généraux du droit, à l'économie de la loi et aux éléments de contrôle existant dans les faits. Je partage cette façon de voir, aussi me semble-t-il que le sens qu'il faut donner au terme «contrôle» est une question de droit alors que la question de savoir s'il y a eu «changement de contrôle» aux termes de la Loi et de son Règlement d'application est une question de fait. D'ailleurs il n'est pas contesté, si je comprends bien, que l'on entend par contrôle dans la Loi et son Règlement d'application autant un contrôle *de jure*, c'est-à-dire celui que donne la propriété de la majorité des actions votantes, qu'un contrôle *de facto*, c'est-à-dire un contrôle qui existe même avec la propriété de moins de la majorité de ces actions. Il faut donc déterminer le sens du terme «contrôle» dans le contexte de son emploi dans la Loi et le Règlement en cause. Mais si la CCT a correctement interprété le terme dans le contexte du Règlement, il n'appartient pas à la Cour de déterminer si en fait il y a eu un changement de contrôle. La Cour n'a pas compétence sur les faits compte tenu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, chap. N-17, modifiée [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 65 (Item 32)], qui restreint le droit de former appel d'une décision de la CCT devant notre juridiction à une question de droit ou de compétence.

g

Le sens du terme «contrôle» en droit des compagnies a souvent été étudié par les tribunaux, le plus souvent dans le contexte d'une loi particulière. Dans l'espèce *Buckerfield's Ltd. et al. v. Minister of National Revenue*¹, le président Jackett (tel était alors son titre) devait décider du sens de ce terme dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1952, chap. 148, modifiée [S.C. 1960, chap. 43, art. 11], qui portait qu'une compagnie devait être considérée comme associée à une autre aux fins de cette Loi, si «les deux corporations étaient contrôlées par la même personne ou le même groupe de personnes». Aux pages 302 et 303 du recueil, le président Jackett dit:

¹ [1965] 1 R.C.É. 299; 64 DTC 5301.

Many approaches might conceivably be adopted in applying the word "control" in a statute such as the *Income Tax Act* to a corporation. It might, for example, refer to control by "management", where management and the Board of Directors are separate, or it might refer to control by the Board of Directors. The kind of control exercised by management officials or the Board of Directors is, however, clearly not intended by section 39 when it contemplates control of one corporation by another as well as control of a corporation by individuals (see subsection (6) of section 39). The word "control" might conceivably refer to *de facto* control by one or more shareholders whether or not they hold a majority of shares. I am of the view, however, that, in section 39 of the *Income Tax Act*, the word "controlled" contemplates the right of control that rests in ownership of such a number of shares as carries with it the right to a majority of the votes in the election of the Board of Directors. See *British American Tobacco Co. v. I.R.C.* ([1943] 1 A.E.R. 13) where Viscount Simon L.C., at page 15, says:

The owners of the majority of the voting power in a company are the persons who are in effective control of its affairs and fortunes.

That definition was referred to with approval by Hall J. speaking on behalf of the Supreme Court of Canada in *Minister of National Revenue v. Dworkin Furs (Pembroke) Limited, et al.*²

The word as used in section 21 of the Regulations as they read in 1977 was said by Spence J. in *Her Majesty in right of the Province of Alberta v. Canadian Transport Commission*³ to refer not to the control of an "air carrier" as defined in the Regulations, but only to control of a "commercial air service" as defined therein. Since that decision, subsection 14(1) of the Act and section 21 of the Regulations have been amended to their present forms, *supra*, so that the limitation in the meaning of the word to the control of a commercial air service has been removed, and the control envisaged relates also to control of an air carrier.

Recently, the Supreme Court of Canada dealt with the meaning of the word "controlling" as it appears in the definition of "owner of a public utility" in [paragraph 2(i) of] the Alberta *Public Utilities Board Act*, R.S.A. 1970, c. 302, in the case of *Atco Ltd. et al. v. Calgary Power Ltd., et al.*⁴ Estey J., speaking for the majority of the Court, carefully reviewed the jurisprudence relat-

[TRADUCTION] Il est concevable qu'il puisse exister plusieurs façons de comprendre le mot «contrôle» dans un texte législatif tel que la *Loi de l'impôt sur le revenu*, quand on applique ce mot à une corporation. Il peut par exemple se rapporter au contrôle par les «membres de la direction», lorsque la direction et le conseil d'administration sont distincts, ou il peut se rapporter au contrôle par le conseil d'administration. Le genre de contrôle qu'exercent les membres de la direction ou le conseil d'administration n'est évidemment pas, toutefois, celui que vise l'article 39 en parlant du contrôle d'une corporation par une autre de même que du contrôle d'une corporation par des particuliers (voir le paragraphe (6) de l'article 39). On conçoit très bien que le mot «contrôle» puisse se rapporter à un contrôle de fait par un actionnaire ou plus détenant ou non une majorité des actions. Je crois cependant qu'à l'article 39 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le mot «contrôlée» vise le droit de contrôle qui découle de la propriété d'un nombre d'actions suffisant pour donner la majorité des voix à l'élection du conseil d'administration. Voir *British American Tobacco Co. v. I.C.R.* ([1943], 1 A.E.R. 13) où le lord Chancelier, le vicomte Simon, a déclaré, à la page 15:

Les détenteurs de la majorité des voix dans une compagnie sont ceux qui ont le contrôle réel de ses affaires et de ses destinées.

Le juge Hall, au nom de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Minister of National Revenue v. Dworkin Furs (Pembroke) Limited, et al.*², cite et approuve cette définition.

Dans l'arrêt *Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta c. La Commission canadienne des transports*³ le juge Spence dit, au sujet de l'emploi du terme à l'article 21 du Règlement, en la forme qu'il avait en 1977, qu'il ne renvoie pas au contrôle d'un «transporteur aérien» mais uniquement à celui d'un «service aérien commercial», aux termes du Règlement. Depuis cet arrêt, le paragraphe 14(1) de la Loi et l'article 21 du Règlement ont été modifiés de la façon précitée de sorte que le terme ne vise plus uniquement le contrôle d'un service aérien commercial mais aussi celui d'un transporteur aérien.

Dans l'arrêt *Atco Ltd. et autre c. Calgary Power Ltd., et autres*⁴, la Cour suprême du Canada a récemment défini le mot «contrôle» utilisé dans la définition de «propriétaire d'une entreprise de service public» dans [l'alinéa 2i) de] *The Public Utilities Board Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, chap. 302. Le juge Estey, au nom de la majorité de la Cour, a soigneusement passé en revue la juris-

² [[1967] S.R.C. 223]; 67 DTC 5035.

³ [1978] 1 S.C.R. 61, at p. 82.

⁴ [1982] 2 S.C.R. 557.

² [[1967] R.C.S. 223]; 67 DTC 5035.

³ [1978] 1 R.C.S. 61, à la p. 82.

⁴ [1982] 2 R.C.S. 557.

ing to the use of the word in various statutes and concluded that, in the context of the statute which was being examined, the appellant was the "owner of a public utility". Excerpts from judgments of the Supreme Court of the United States in *Rochester Telephone Corp. v. United States et al.*⁵ and from the Court of Appeal of Alberta in the judgment under appeal [(1980), 117 D.L.R. (3d) 332; 24 A.R. 300] were, in particular, relied on by him. At pages 580 and 581 of Mr. Justice Estey's reasons, the following appears:

Without proliferating unduly the study of peripheral aids to the interpretation of these sections of the Alberta statute, reference may be made to two United States decisions. In *Alleghany Corp. v. Breswick & Co.* (1957), 353 U.S. 151, the United States Supreme Court was concerned with the interpretation of railway regulations which required administrative approval where "control" of a carrier is sought by a non-carrier "through ownership of their stock or otherwise". Frankfurter J., writing for the Court, stated at p. 163:

In 1939 ... this Court rejected artificial tests for "control", and left its determination in a particular case as a practical concept to the agency charged with enforcement. [Emphasis added.]

In its earlier decision referred to above, the Court stated:

Investing the (Federal Communications) Commission with the duty of ascertaining "control" of one company by another (as the basis for the Commission's jurisdiction), Congress did not imply artificial tests of control. This is an issue of fact to be determined by the special circumstances of each case. So long as there is warrant in the record for the judgment of the expert body it must stand. (*Rochester Telephone Corp. v. United States*, 307 U.S. 125 at pp. 145-6.)

Remarkably similar are the comments of Clement J.A. writing on behalf of the Court in this appeal:

Having all these matters in mind, I am of opinion that control is not to be confined in its meaning to immediate ostensible control of the operation and management of a public utility. In its context the word "controlling" must be accorded a more comprehensive meaning extending to the operational realities of control for public utilities purposes.

With respect I agree.

From all of the foregoing, it is quite apparent that determination of the meaning of "control" in a particular enactment depends upon the context in which it appears. The next step, then, is to look at the word as it is found in the context of paragraph 14(1)(l) of the Act and section 21 of the Regulations.

⁵ 307 U.S. 125 (1939), at pp. 145-146.

prudence relative à l'emploi de l'expression dans diverses lois pour conclure que, compte tenu du contexte de la loi en cause, l'appelante était bien «propriétaire d'une entreprise de service public». Il s'est inspiré d'extraits de l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis *Rochester Telephone Corp. v. United States et al.*⁵ et de l'arrêt de la Cour d'appel d'Alberta dont il était interjeté appel [(1980), 117 D.L.R. (3d) 332; 24 A.R. 300]. Aux pages 580 et 581 de ses motifs, il dit:

Sans prolonger indûment l'examen des moyens accessoires d'interprétation de ces articles de la loi albertaine, on peut citer deux arrêts des États-Unis. Dans l'arrêt *Alleghany Corp. v. Breswick & Co.* (1957), 353 U.S. 151, la Cour suprême des États-Unis devait interpréter des règlements des chemins de fer qui exigeaient une approbation administrative dans le cas où une entreprise qui ne s'occupait pas de transport cherchait à acquérir le «contrôle» d'un transporteur [TRADUCTION] «par la propriété de ses actions ou autrement». Le juge Frankfurter, s'exprimant au nom de la Cour, affirme ceci à la p. 163:

[TRADUCTION] En 1939 ... cette Cour a rejeté les critères artificiels de «contrôle» et en a laissé en pratique la détermination dans chaque cas particulier à l'organisme chargé de l'application de la loi. [C'est moi qui souligne.]

Dans son arrêt antérieur dont il est question ci-dessus, la Cour avait dit:

[TRADUCTION] En imposant à la Commission (fédérale des communications) l'obligation de déterminer le «contrôle» d'une société par une autre (comme fondement de la compétence de la Commission), le Congrès n'avait pas l'intention d'imposer des critères artificiels de contrôle. C'est une question de fait qui doit être tranchée selon les circonstances de chaque cas. Dès lors que le dossier justifie la décision de l'organisme spécialisé, il faut la confirmer. (*Rochester Telephone Corp. v. United States*, 307 U.S. 125, aux pp. 145 et 146.)

Les observations du juge Clement qui a rédigé les motifs de la Cour d'appel en l'espèce sont remarquablement semblables:

[TRADUCTION] Compte tenu de tout ce qui précède, je suis d'avis que le sens de contrôle ne doit pas se limiter au contrôle apparent et immédiat de l'exploitation et de la gestion d'une entreprise de service public. Dans son contexte, le mot «contrôle» doit recevoir un sens plus général qui s'étend aux modalités pratiques de contrôle aux fins d'une entreprise de service public.

Avec égards, je suis d'accord.

Ce qui précède montre clairement que le sens du terme «contrôle» dans un texte législatif particulier est fonction de son contexte. Le stade suivant consistera donc à examiner le terme dans le contexte de l'alinéa 14(1)l) de la Loi et de l'article 21 du Règlement.

⁵ 307 U.S. 125 (1939), aux pp. 145 et 146.

It should first be observed that, by An Act to amend the Aeronautics Act and the National Transportation Act, S.C. 1976-77, c. 26, paragraph 14(1)(l) was amended to its present form [by subs. 2(2)], and section 15.1 was added to the Act [by s. 3], as were subsections 16(2.1), (2.2) and (2.3) [by subs. 4(1)]. The word "controlled" appears in subsections 15.1(1), 16(2), and 16(2.1). Subsections 15.1(2) and 16(2.3) each read as follows:

15.1 (1) From April 4, 1977, an air carrier, operating interprovincially or internationally, shall refuse to allow a transfer of a share of the capital stock of the air carrier to Her Majesty in right of a province, any agent thereof or any corporation controlled directly or indirectly by Her Majesty in right of a province or such an agent to be made in a register of transfer of shares of the capital stock of the air carrier unless the Governor in Council has approved such transfer.

(2) For the purposes of this section, "control" shall be as determined pursuant to the *Canada Business Corporations Act*.

16. ...

(2.1) No such licence shall be issued to any air carrier, operating interprovincially or internationally, in which Her Majesty in right of a province, any agent thereof or any corporation controlled directly or indirectly by Her Majesty in right of a province or such an agent has or is in the process of acquiring, directly or indirectly, a debt or equity interest without approval of the Governor in Council, but any existing licence shall not be affected by this subsection.

(2.2) The Governor in Council may, on application by an air carrier referred to in subsection (2.1), prior to consideration by the Commission of an application by the air carrier for a licence, by order, approve, subject to the decision of the Commission, the granting of a licence to the air carrier.

(2.3) For the purposes of this section, "control" shall be as determined pursuant to the *Canada Business Corporations Act*.

Subsection 2(3) of the *Canada Business Corporations Act* (as amended by S.C. 1978-79, c. 9 [subs. 2(5)]) reads:

2. ...

(3) For the purposes of this Act, a body corporate is controlled by a person if

(a) securities of the body corporate to which are attached more than fifty per cent of the votes that may be cast to elect directors of the body corporate are held, other than by way of security only, by or for the benefit of that person; and

(b) the votes attached to those securities are sufficient, if exercised, to elect a majority of the directors of the body corporate.

Il faut d'abord rappeler que la Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi nationale sur les transports, S.C. 1976-77, chap. 26, a modifié l'alinéa 14(1)l), [par le par. 2(2)], lui donnant sa forme actuelle, et a ajouté l'article 15.1 [par l'art. 3], ainsi que les paragraphes 16(2.1), (2.2) et (2.3) [par le par. 4(1)]. Le terme «contrôlée» apparaît aux paragraphes 15.1(1), 16(2) et 16(2.1). Voici les paragraphes 15.1(2) et 16(2.3) [mod. par S.C. 1978-79, chap. 9, par. 1(3)]:

15.1 (1) A partir du 4 avril 1977, il est interdit à tout transporteur aérien exploitant un service interprovincial ou international de permettre, sans l'approbation préalable du gouverneur en conseil, l'immatriculation dans son registre de transferts d'un transfert d'actions de son capital-actions à Sa Majesté du chef d'une province, à l'un de ses mandataires de ce chef, ou à une corporation contrôlée directement ou indirectement par Sa Majesté du chef d'une province ou par un de ses mandataires de ce chef.

(2) Aux fins du présent article, le «contrôle» se détermine conformément à la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*.

16. ...

(2.1) Aucun permis de ce genre ne peut, sans l'approbation du gouverneur en conseil, être délivré à un transporteur aérien exploitant un service interprovincial ou international, dans lequel Sa Majesté du chef d'une province, l'un de ses mandataires de ce chef, ou une corporation contrôlée directement ou indirectement par Sa Majesté du chef d'une province ou par un de ses mandataires de ce chef, détient ou est en voie d'acquérir, directement ou indirectement, des droits de créance ou des actions. Le présent paragraphe ne vise pas les permis déjà octroyés.

(2.2) Le gouverneur en conseil peut, sur demande d'un transporteur aérien visé au paragraphe (2.1) et avant son examen par la Commission, approuver, par décret et sous réserve de la décision de la Commission, l'octroi d'un permis audit transporteur aérien.

(2.3) Aux fins du présent article, le «contrôle» se détermine conformément à la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*.

Voici le paragraphe 2(3) de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes* (modifié par [le par. 2(5) des] S.C. 1978-79, chap. 9):

2. ...

(3) Aux fins de la présente loi, a le contrôle d'une personne morale la personne

a) qui détient, ou est bénéficiaire, autrement qu'à titre de garantie seulement, des valeurs mobilières conférant plus de cinquante pour cent du maximum possible des voix à l'élection des administrateurs de la personne morale, et

b) dont lesdites valeurs mobilières confèrent un droit de vote dont l'exercice permet d'élire la majorité des administrateurs de la personne morale.

Clearly this subsection describes what is commonly referred to as “legal” or *de jure* control. Since paragraph 14(1)(l) was amended at the same time as section 15.1 and subsections 16(2.1), (2.2) and (2.3) were added, it must be presumed that Parliament intended “control” in paragraph 14(1)(l) to be accorded a different interpretation than that given to the word by virtue of subsections 15.1(2) and 16(2.3). Since these subsections are restrictive in the meaning to be accorded the word, I am of the opinion that the word “control” in paragraph 14(1)(l) must be given a more comprehensive meaning. That must be a kind of control different from the absolute, legal control arising from the ownership of a majority of the voting shares of a company.

Parliament, in differentiating between the concepts of control envisaged by those sections, apparently did so to enable the CTC to exercise the jurisdiction available to it by virtue of paragraph 10(1)(b) of the Act, which reads:

10. (1) The Commission has full jurisdiction to inquire into, hear and determine any matter

(b) where it appears to the Commission that the circumstances may require the Commission, in the public interest, to make any order or give any direction, leave, sanction or approval that by law it is authorized to make or give, or with respect to any matter, act, or thing that by this Part or any such regulation, licence, permit, order or direction is prohibited, sanctioned or required to be done. [Emphasis added.]

When the purpose in creating the differentiation is thus understood (i.e., to enable the CTC to inquire into any matter where it appears to be in the public interest), the meaning to be accorded to the word to enable the CTC to exercise its review jurisdiction is understandable and sustainable. That being so, it did not commit, in my view, any error in law or jurisdiction which would entitle this Court to set aside the order here attacked.

Before leaving that aspect of the matter, it should be recalled that, with respect to the first transaction, the CTC found a change in the “legal control” of Okanagan had occurred as a result of the transfer of the shares of Okanagan from the B.C. Company to its parent, Wescan. That finding raises a question as to whether or not the CTC applied the correct test, in view of my conclusion with respect to the meaning to be given to “con-

Manifestement, ce paragraphe vise ce que communément on appelle le contrôle juridique, le contrôle *de jure*. Comme l’alinéa 14(1)l) a été modifié au moment même où l’on ajoutait l’article 15.1 et les paragraphes 16(2.1), (2.2) et (2.3), on doit supposer que le législateur fédéral a entendu donner au terme «contrôle» de l’alinéa 14(1)l) un sens différent de celui que lui donnent les paragraphes 15.1(2) et 16(2.3). Comme ces paragraphes lui attribuent un sens étroit, je suis d’avis que le terme «contrôle», lorsqu’il apparaît à l’alinéa 14(1)l), doit recevoir un sens plus large. Ce doit être un contrôle différent du contrôle juridique absolu découlant de la propriété de la majorité des actions votantes d’une société.

Le législateur fédéral en prévoyant deux sortes de contrôle aux termes de ces articles a sans doute voulu permettre à la CCT d’exercer la compétence que lui attribuait l’alinéa 10(1)b) de la Loi, que voici:

10. (1) La Commission a pleine juridiction pour examiner, entendre et juger toute question

b) où la Commission estime que les circonstances exigent que, dans l’intérêt public, elle rende une ordonnance, donne des directives, une permission, sanction ou approbation que la loi l’autorise à rendre ou à donner, ou en ce qui concerne un acte ou une chose dont l’accomplissement est interdit, sanctionné ou prescrit par la présente Partie ou l’un de ces règlements, licences, permis, ordonnances ou directives. [C’est moi qui souligne.]

Si l’on entend ainsi la raison d’être de la distinction (c.-à-d. permettre à la CCT d’examiner toute question lorsque cela paraît être dans l’intérêt public), le sens qu’il convient de donner au terme afin de permettre à la CCT d’exercer sa compétence se comprend et peut se soutenir. Cela étant, la CCT n’a commis, à mon avis, aucune erreur de droit ou de compétence qui autorise la Cour à réformer l’ordre attaqué en l’espèce.

Avant d’en terminer avec cet aspect de l’affaire, il faut rappeler que, dans le cas de la première opération, la CCT a constaté un transfert du «contrôle juridique» d’Okanagan par le fait du transfert des actions d’Okanagan, que possédait B.C. Company, à sa société mère, Wescan. Cette constatation m’amène à me demander si la CCT a appliqué le critère approprié à la lumière de ma conclusion sur le sens à donner au terme «con-

trol". The short answer to that problem is as follows. The more comprehensive meaning to be given the word is "effective" or *de facto* control. That arises by virtue of a degree of control which is achieved by the holding of something less than a majority of the voting shares of the company. *A fortiori*, then, it must embrace control through the ownership of an outright majority of the voting shares. That being so, the result of a vote would be the same in either case, assuming that the holder, whether of a number of shares sufficient to effectively control or to absolutely control, would vote the same way on a given issue.

The existence or non-existence of "control", whether *de jure* or *de facto*, according to the meaning ascribed to the word by the CTC in an interpretation which was reasonably open to it, is a question of fact for the Commission to decide, as is the question of "public interest" a matter of opinion for it to determine. So long, therefore, as there was evidence upon which it could conclude as it did, then there cannot have been an error of law justifying this Court's interference with the order.

The appellants, through their counsel, have raised a number of questions relating to the correctness of the reasoning of the CTC in concluding that United enjoys "at least joint effective control of Okanagan . . ." The reasoning and the conclusions are questions of fact which are not amenable to appeal pursuant to subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, and should not, therefore, be the subject of any comment or scrutiny by this Court.

Accordingly, for all of the foregoing reasons, I would dismiss the appeal.

RYAN J.: I concur.

KELLY D.J.: I concur.

trôle». Pour répondre brièvement à cette question, le sens le plus large que puisse recevoir le terme, c'est celui de contrôle *de facto*, de fait. Ce contrôle s'obtient même si l'on détient moins que la majorité des actions votantes d'une société. *A fortiori* donc, il doit inclure le contrôle que donne la propriété d'une majorité des actions votantes. Cela étant, le résultat d'un vote serait le même dans un cas comme dans l'autre, à supposer que le détenteur, ayant un nombre d'actions suffisant pour avoir le contrôle de fait, ou le contrôle absolu, vote de la même façon dans un cas donné.

L'existence ou non du «contrôle», *de jure* ou *de facto*, conformément au sens que lui attribue la CCT dans l'interprétation qu'elle a donnée, et qu'il était raisonnable de donner, est une question de fait qu'il lui appartient de déterminer, comme la question «d'intérêt public» doit être laissée à son appréciation. Donc dans la mesure où ont été réunies des preuves l'autorisant à conclure dans le sens où elle l'a fait, il ne peut y avoir erreur de droit justifiant l'intervention de la Cour.

Les appelantes, par la voix de leurs avocats, ont contesté le raisonnement qui a conduit la CCT à conclure qu'United jouit «au moins d'un contrôle conjoint de fait d'Okanagan. . .» Ce raisonnement, et les conclusions qu'il a amenées, sont des questions de fait dont on ne peut former appel sur le fondement du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*. La Cour ne devrait donc ni les étudier ni faire aucun commentaire à leur sujet.

En conséquence, par tous ces motifs, je rejette-rais l'appel.

LE JUGE RYAN: Je souscris.

LE JUGE SUPPLÉANT KELLY: Je souscris.